



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2006

Auf dem Weg zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative

Braun Binder, Nadja

Abstract: Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände der Einführung einer allgemeinen Volksinitiative deutlich zugestimmt. Diese allgemeine Volksinitiative wird die bisherige Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ablösen. Der Artikel zeigt die Etappen im Verfahren auf, behandelt das Zustandekommen und die Gültigkeit einer allgemeinen Volksinitiative sowie ihren Weg durch den Bundesrat und das Parlament. Er gibt einen groben Überblick über die vom Bundesrat vorgeschlagenen Umsetzungsbestimmungen und zeigt, wo die Schwierigkeiten der Umsetzung der Verfassungsvorgaben liegen.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-141866>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Braun Binder, Nadja (2006). Auf dem Weg zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative. LeGes: Gesetzgebung Evaluation:159-169.

Auf dem Weg zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative

Nadja Braun¹ | Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände der Einführung einer allgemeinen Volksinitiative deutlich zugestimmt. Diese allgemeine Volksinitiative wird die bisherige Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ablösen. Der Artikel zeigt die Etappen im Verfahren auf, behandelt das Zustandekommen und die Gültigkeit einer allgemeinen Volksinitiative sowie ihren Weg durch den Bundesrat und das Parlament. Er gibt einen groben Überblick über die vom Bundesrat vorgeschlagenen Umsetzungsbestimmungen und zeigt, wo die Schwierigkeiten der Umsetzung der Verfassungsvorgaben liegen.

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Merkmale der allgemeinen Volksinitiative
- 3 Allgemeine Übersicht über das Verfahren
- 4 Sieben ausgewählte Etappen
- 5 Abschliessende Bemerkungen

1 Einleitung

Die Bemühungen um eine Reform der Volksrechte gehen auf die Verfassungsreform zurück. Die Vorlage des Bundesrates für eine umfassende Reform der Volksrechte scheiterte im Parlament wegen der vorgeschlagenen Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiativen und Referenden (Amtl. Bull. NR 1999, 1021–1028; Amtl. Bull. StR 1999, 609f.). Das Parlament nahm jedoch diejenigen Vorschläge des Bundesrates auf, die mehrheitsfähig waren (BBl 2001 4803 und 4842). Darunter befand sich die Einführung der so genannten allgemeinen Volksinitiative. Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände der Einführung der allgemeinen Volksinitiative (Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte, BBl 2002 6485) deutlich zugestimmt (BBl 2003 3111). Die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative bedingt Anpassungen im Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1), im Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.1) und im Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG, BBl 2005 4045). Am 31. Mai 2006 verabschiedete der Bundesrat den entsprechenden Entwurf der Gesetzesbestimmungen und die Botschaft zur allgemeinen Volksinitiative (BBl 2006 5261 u. 5331). Das Parlament wird in den folgenden Sessionen darüber zu beraten haben.

2 Merkmale der allgemeinen Volksinitiative

Die allgemeine Volksinitiative wird die bisherige Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung ablösen. Sie zeichnet sich insbesondere durch folgende Punkte aus:

- Die allgemeine Volksinitiative ist Verfassungs- und Gesetzesinitiative in einem. Sie erlaubt es, nicht nur Änderungen der Bundesverfassung, sondern auch Gesetzesänderungen anzuregen (Art. 139a Abs. 1 BV). Die angemessene Rechtsstufe bestimmt das Parlament (Art. 139a Abs. 3 BV).
- Ist das Initiativkomitee der Meinung, dass die allgemeine Volksinitiative mangelhaft umgesetzt worden ist, so kann es neu das Bundesgericht anrufen (Art. 189 Abs. 1^{bis} BV).
- Das Parlament kann dem Umsetzungserlass zu einer allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen (Art. 139a Abs. 4 BV). Anders als bei der formulierten Volksinitiative ist ein solcher Gegenentwurf nur möglich, wenn sich das Parlament mit der allgemeinen Volksinitiative grundsätzlich einverstanden erklärt hat (Art. 139a Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 5 BV).
- Der Gesetzgeber ist beauftragt, Bestimmungen zu erlassen, die verhindern, dass eine vom Volk angenommene allgemeine Volksinitiative infolge Uneinigkeit der Räte nicht umgesetzt werden kann (Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV).

Mehrmals benutzt der Bundesrat in seiner Botschaft die Begriffe «komplex» oder «Komplexität» im Zusammenhang mit dem Verfahren für die allgemeine Volksinitiative. Die Komplexität ist bereits in den Verfassungsbestimmungen vorgegeben. Sie ergibt sich neben der Tatsache, dass für die bundesgerichtliche Überprüfung entsprechende Verfahrensschritte festgelegt werden müssen, hauptsächlich aus zwei Konstellationen:

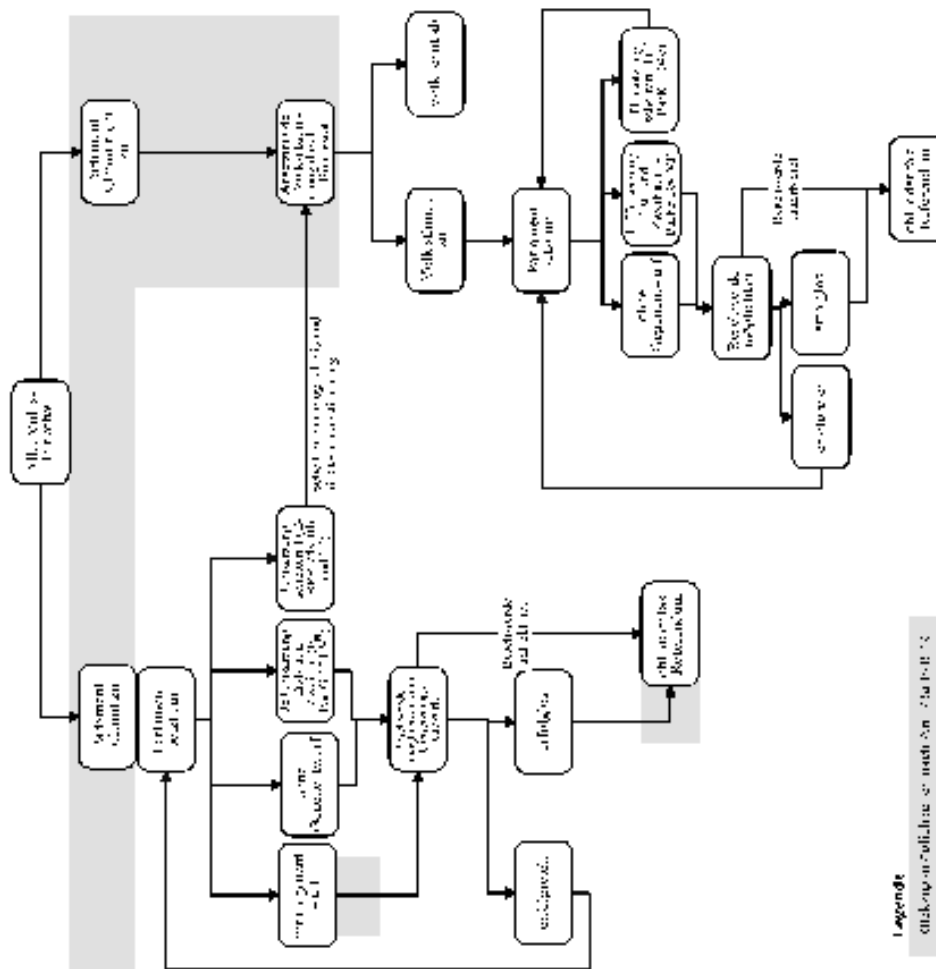
1. Es darf keine Nullentscheide geben (Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV).
2. Beide Kammern des Parlaments haben vielfältige Umsetzungsmöglichkeiten: Verfassungs- und/oder Gesetzesstufe sowie Ausarbeitung eines Gegenvorschlags (Art. 139a Abs. 1 und 4 BV).

Der Bundesrat geht allerdings davon aus, dass die Bundesversammlung der allgemeinen Volksinitiative nur selten zustimmen und daher ein Gegenentwurf entsprechend selten ausgearbeitet wird (BBl 2006 5268). Für gering hält der Bundesrat zudem die Gefahr, dass ein Umsetzungserlass zu einer allgemeinen Volksinitiative nach ihrer Annahme durch das Volk scheitern

könnte (BBl 2006 5268). Allerdings muss – zur Wahrung der Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen – auf Gesetzesstufe für alle wichtigen Fälle vorgesorgt werden, auch wenn gewisse Konstellationen höchst unwahrscheinlich sind.

3 Allgemeine Übersicht über das Verfahren

In dieser Übersicht wird das Verfahren der allgemeinen Volksinitiative grob dargestellt (BBl 2006 5269):



4 Sieben ausgewählte Etappen

Im Folgenden werden sieben Etappen im Verfahren einer allgemeinen Volksinitiative gemäss bundesrätlichem Gesetzesentwurf skizziert:

1. Zustandekommen und Gültigkeit einer allgemeinen Volksinitiative
2. Behandlung der allgemeinen Volksinitiative durch den Bundesrat
3. Behandlung der allgemeinen Volksinitiative durch das Parlament
4. Volksabstimmung über die allgemeine Volksinitiative
5. Rückzugsmöglichkeiten
6. Anfechtung der Umsetzung vor Bundesgericht
7. Volksabstimmung über die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative

4.1 Zustandekommen und Gültigkeit einer allgemeinen Volksinitiative

Genauso wie die formulierte Volksinitiative oder die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, hat eine allgemeine Volksinitiative gewisse Anforderungen zu erfüllen, um überhaupt zustande zu kommen:

1. Es müssen innert 18 Monaten mindestens 100'000 gültige Unterschriften gesammelt (Art. 139a Abs. 1 BV), von den Gemeinden bescheinigt und bei der Bundeskanzlei eingereicht werden.
2. Die Initiative hat die Erfordernisse der Einheit der Form, der Einheit der Materie und des zwingenden Völkerrechts zu wahren. Verletzt sie eine dieser Anforderungen, hat das Parlament die Initiative für ungültig zu erklären (Art. 139a Abs. 2 BV).

4.2 Behandlung der allgemeinen Volksinitiative durch den Bundesrat

Jede allgemeine Volksinitiative wird im Zweiphasensystem behandelt:

1. Kommt eine allgemeine Volksinitiative zustande, so soll der Bundesrat zunächst zuhanden der Bundesversammlung innert neun Monaten eine Botschaft ausarbeiten mit dem Antrag über die Folge, die der Initiative zu geben ist. Auf Antrag des Bundesrates entscheiden die eidgenössischen Räte danach zuerst über Ablehnung oder Zustimmung (Frist: weitere neun Monate, vgl. Art. 103 Abs. 2 E-ParlG).
2. Nach einem *Zustimmungsbeschluss der eidgenössischen Räte* (vgl. Kap. 4.3.) unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung innert 15 Monaten einen Umsetzungserlass (Art. 104 Abs. 1 E-ParlG). Diese Frist ist angesichts des dabei noch durchzuführenden Vernehmlassungsverfahrens zwar sehr knapp bemessen, aber nicht unerfüllbar. Ein gegen den

Bundesrat gefällter positiver Entscheid beider Räte bahnt sich nämlich langsam an; also ermöglicht bereits der Beschluss des Erstrats die Einleitung entsprechender Vorarbeiten. Zudem ist der Bundesrat mit dem Anliegen schon von der neunmonatigen Prüfung anlässlich der ersten Botschaft her vertraut (Art. 103 Abs. 1 E-ParlG). Stimmt das *Volk* einer allgemeinen Volksinitiative zu, gilt für die Ausarbeitung des Umsetzungserlasses eine Frist von 24 Monaten (Art. 104 Abs. 2 E-ParlG). Dass das Volk einer allgemeinen Volksinitiative (nicht etwa bereits dem Umsetzungserlass) zustimmt, setzt voraus, dass die Bundesversammlung die Volksinitiative zur Ablehnung empfohlen (Art. 74a Abs. 2 Bst. a E-BPR) und also nicht bereits umgesetzt hat (vgl. Art. 139a Abs. 5 BV). Ein solcher Volksentscheid kann im Unterschied zu einem Parlamentsbeschluss, der sich im Zweikammersystem durch die alle drei Monate stattfindenden Beratungen etappenweise abzeichnet, schlecht im Voraus prognostiziert werden. Aus diesem Grund lässt sich der Auftrag, einen Umsetzungserlass auszuarbeiten, bei dieser Konstellation nicht im Voraus abschätzen. Die zeitraubenden Schritte rechtfertigen deshalb die längere Frist.

4.3 Behandlung der allgemeinen Volksinitiative durch das Parlament

Das Parlament hat auf Erlassentwürfe zur Umsetzung allgemeiner Volksinitiativen zwingend einzutreten, wenn das *Volk* die allgemeine Volksinitiative angenommen hat (Art. 74 Abs. 3 E-ParlG). Diese Vorkehrung ergibt sich aus dem Erfordernis, dass allgemeine Volksinitiativen, denen das Volk zugestimmt hat, auf Grund der Verfassung umgesetzt werden müssen (Art. 139a Abs. 5 und Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV). Eine solche Umsetzung darf nicht durch ein Nichteintreten vereitelt werden. Aus dem gleichen Grund – damit die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative, der das Volk zugestimmt hat, nicht vereitelt werden kann – können die Kommissionen in der Differenzbereinigung bei Vorlagen mit obliagtorischem Eintreten die Abschreibung des Erlassentwurfs nicht beantragen (Art. 90 E-ParlG). Allerdings kann der Erlassentwurf während der Differenzbereinigung auf übereinstimmenden Antrag der vorberatenden Kommissionen abgeschrieben werden, wenn die *Bundesversammlung* der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt hat. Hat die Bundesversammlung der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt und schreibt sie danach den Entwurf zu einem Umsetzungsbeschluss ab, so kommt dies einem Rückkommen auf den Zustimmungsbeschluss gleich und löst folglich die (erste) *Volksabstimmung* aus (Art. 74a Abs. 2 Bst. b E-BPR). Daher ist ein solches Rückkommen auf den Zustimmungsbeschluss *nicht beschwerdefähig*.

Wie oben erwähnt (vgl. Kap. 4.2) wird jede allgemeine Volksinitiative im Zweiphasensystem behandelt. Basierend auf der ersten Botschaft des Bundesrats beschliesst die Bundesversammlung innert neun Monaten, ob sie der Volksinitiative zustimmt oder nicht (Art. 103 Abs. 2 E-ParlG). Stimmen die eigenössischen Räte der allgemeinen Volksinitiative zu, unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung einen Umsetzungserlass. Die Bundesversammlung hat dann 24 Monate Beratungszeit ab Vorliegen der bundesrätlichen Botschaft und des Entwurfs zum Umsetzungserlass (Art. 104 Abs. 3 E-ParlG). Die Bundesversammlung kann der allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen, sofern sie der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt hat (Art. 139a Abs. 4 BV). Als einzige und einmalige Fristverlängerung bei der Behandlung einer allgemeinen Volksinitiative kann die Bundesversammlung bei der Umsetzung komplexer Sachverhalte die Frist für die Verabschiedung eines Umsetzungserlasses und gegebenenfalls eines Gegenentwurfs verlängern (Art. 104 Abs. 4 E-ParlG). Dabei legt die Bundesversammlung gleich selbst eine neue Frist fest. Die Komplexität einer Umsetzung kann je nach Begehren und Rechtsgebiet enorm differieren; so hätte die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» – in Form der allgemeinen Volksinitiative lanciert – weit umfassenderen Rechtssetzungsbedarf ausgelöst als unter gleichen Voraussetzungen etwa die Volksinitiative «Pro Tempore 130/100». Die *Selbstverpflichtung des Parlaments* scheint sinnvoll zu sein, denn nach zwei Jahren der Beratung lässt sich abschätzen, wie gravierend die Differenzen und wie gross der weitere Arbeitsaufwand sind.

Artikel 156 Absatz 3 Buchstabe b BV verlangt neu Gesetzesnormen, die sicherstellen, dass eine vom Volk angenommene allgemeine Volksinitiative auch tatsächlich umgesetzt wird. Scheitert nun die Differenzbereinigung infolge Ablehnung, sei es des Antrags der Einigungskonferenz, sei es in der Schlussabstimmung in mindestens einem der beiden Räte, so werden die Ergebnisse der letzten Beratung in beiden Räten einander für die Volksabstimmung im Dreifrageschema (vgl. Art. 76 E-BPR) gegenübergestellt, wobei ein allfälliger Gegenentwurf entfällt. Möglich bleibt allerdings ein Scheitern bereits in den *Gesamtabstimmungen* der Räte: In diesem Fall liegen gar keine integralen Erlassversionen vor, die zur Abstimmung gebracht werden könnten. Für diesen Fall schreibt Artikel 104e E-ParlG vor, dass die Bundesversammlung die Umsetzung neu an die Hand nehmen muss.

4.4 Volksabstimmung über die allgemeine Volksinitiative

Eine Volksabstimmung über die allgemeine Volksinitiative findet in zwei Fällen statt (Art. 74a Abs. 2 E-BPR):

1. Wenn die Bundesversammlung sie ablehnt; oder
2. wenn die Bundesversammlung sie zwar angenommen hat, die anschliessende Umsetzung jedoch scheitert.

Nimmt dabei das Volk die allgemeine Volksinitiative an, ist anschliessend unbedingt die Umsetzung sicherzustellen (Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV); lehnt das Volk sie ab, so ist die allgemeine Volksinitiative erledigt.

4.5 Rückzugsmöglichkeiten

Die allgemeine Volksinitiative durchläuft je nach Szenario unterschiedlich viele Etappen. Je nach Szenario stellt sich die Frage, wann die Volksinitiative zurückgezogen werden können soll. Die Vorlage geht davon aus, dass ein Rückzug soweit vertretbar, möglich sein soll. Als Grundsatz gilt, dass sich kein Urnengang über eine Volksinitiative rechtfertigen lässt, die vom Initiativkomitee nicht mehr verfochten wird. Als Ausnahme von diesem Grundsatz ist ein Rückzug hingegen nicht mehr möglich, wenn das Parlament der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt hat; die Rückzugsmöglichkeit lebt jedoch wieder auf, wenn das Parlament auf seinen Zustimmungsbeschluss zurückkommt (Art. 73a Abs. 1 Bst. a und 2 E-BPR). Sobald über die Volksinitiative oder über ihre Umsetzung die Volksabstimmung angesetzt oder die Referendumsfrist ausgelöst wurde, bleibt ein Rückzug ausgeschlossen (Art. 73a Abs. 1 Bst. b E-BPR). Ein Rückzug ist auch ausgeschlossen, wenn das Volk einer allgemeinen Volksinitiative zugestimmt hat (Art. 73a Abs. 3 E-BPR).

4.6 Anfechtung der Umsetzung vor Bundesgericht

Zur Stärkung des neuen Initiativrechts sieht die Revision der Volksrechte ein Beschwerderecht an das Bundesgericht vor (Art. 189 Abs. 1^{bis} BV). Sind die Initianten und Initiantinnen der Ansicht, die Bundesversammlung habe eine allgemeine Volksinitiative nicht gemäss ihrem Wortlaut und den darin enthaltenen Absichten umgesetzt, so können sie beim Bundesgericht wegen Missachtung von Inhalt und Zweck der allgemeinen Volksinitiative Beschwerde führen. Damit wird das Bundesgericht – über die Stimmrechtsbeschwerde in eidgenössischen Angelegenheiten gemäss der Justizreform und dem Bundesgerichtsgesetz (Art. 189 Abs. 1 Bst. f BV bzw. Art. 82 Bst. c und Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG) hinaus – neu in den Prozess der Verwirklichung des Initiativrechts einbezogen.

Streitgegenstand im bundesgerichtlichen Verfahren bildet einzig der angefochtene Umsetzungserlass, der auf Beachtung von Inhalt und Zweck der allgemeinen Volksinitiative hin zu überprüfen ist. Das parlamentarische Verfahren als solches kann keiner Kontrolle des Bundesgerichts unterliegen.

Zur Beschwerde legitimiert ist allein das Initiativkomitee (Art. 89 Abs. 4 E-BGG). Die Frist zur Einreichung der Beschwerde ist auf 30 Tage festgelegt (Art. 101a (neu) E-BGG); beginnend mit der Eröffnung der Beschlüsse der eidgenössischen Räte durch die Bundeskanzlei an das Initiativkomitee (Art. 74a Abs. 4 E-BPR).

Tritt das Bundesgericht auf die Beschwerde nicht ein oder weist es diese ab, nimmt das Verfahren seinen weiteren Verlauf: Sofern die allgemeine Volksinitiative nicht doch noch zurückgezogen wird, werden der Umsetzungserlass und ein allfälliger Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe oder ein Umsetzungserlass mit Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe nach Artikel 74a Absätze 5 und 6 und Artikel 76 E-BPR der Volksabstimmung unterbreitet (vgl. Kap. 4.7). Kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Umsetzung Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative missachtet, so geht der Erlass zur Neuberatung an die Bundesversammlung zurück. Die Bundesversammlung muss den Umsetzungserlass *zwingend* neu beraten (Art. 104c Abs. 1 E-ParlG). Eintrete muss wiederum obligatorisch sein: Ohne Eintretensobligatorium bliebe der Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber, für die tatsächliche Umsetzung einer vom Volk angenommenen allgemeinen Volksinitiative zu sorgen (Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV), nicht durchsetzbar. Die Bundesversammlung muss den Einwänden des Bundesgerichtsurteils Rechnung tragen (Art. 104c Abs. 2 E-ParlG). Die vorberatenden Kommissionen können ihren Räten beantragen, die Beratungen auf einzelne Bestimmungen zu beschränken, falls die bundesgerichtliche Kritik lediglich einzelne Punkte betrifft (Art. 104c Abs. 3 E-ParlG).

4.7 Volksabstimmung über die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative

Aufgrund der vielfältigen Umsetzungsmöglichkeiten, die beide Kammern des Parlaments haben (Umsetzung auf Verfassungs- und/oder Gesetzesstufe; Ausarbeitung eines Gegenvorschlags; vgl. Kap. 2) ergeben sich eine ganze Menge von Abstimmungskonstellationen, in welchen je nach dem das obligatorische oder das fakultative Referendum mit den entsprechenden Mehrheitserfordernissen (nur Volks- oder Volks- und Ständemehr) zum Zuge kommen (vgl. auch die Tabelle mit 12 Abstimmungskonstellationen im Anhang 1 der Botschaft, BBl 2006 5309 ff.).

Die Abstimmungskonstellationen über die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative variieren je nachdem, ob

- das Parlament einen Umsetzungserlass auf Verfassungs- oder Gesetzesebene ausarbeitet;
- dem Umsetzungserlass ein Gegenentwurf gegenübergestellt wird oder nicht;
- beide Kammern unterschiedliche Umsetzungserlasse ausarbeiten;
- die allgemeine Volksinitiative bei Vorliegen eines Gegenentwurfs zurückgezogen wird.

Hat das Parlament eine allgemeine Volksinitiative umgesetzt, so unterliegt der Umsetzungserlass zunächst der Beschwerde ans Bundesgericht (vgl. Kap. 4.6). Erst nach erfolgloser Beschwerde oder unbenütztem Ablauf der Beschwerdefrist kann die Vorlage im Bundesblatt veröffentlicht (Art. 104d E-ParlG) und die (obligatorische) Volksabstimmung durchgeführt, resp. die Referendumsfrist ausgelöst werden.

Ein obliagtorisches Referendum lösen aus:

- Die Umsetzung auf Verfassungsstufe (mit oder ohne Gegenentwurf; vgl. Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV)
- Die Umsetzung auf Gesetzesstufe, falls ein Gegenentwurf verabschiedet und die allgemeine Volksinitiative daraufhin nicht zurückgezogen wird (Art. 140 Abs. 2 Bst. a^{bis} BV).

Stimmt die Bundesversammlung der Initiative zu und verabschiedet sie einen Umsetzungserlass, so kann sie dem Umsetzungserlass einen Gegenentwurf gegenüberstellen (Art. 139a Abs. 3–5 BV). In diesem Fall wird nach dem Dreifrageschema (Doppeltes Ja) abgestimmt (Art. 139b BV). Eine besondere Herausforderung ist die Tatsache, dass eine allgemeine Volksinitiative nicht nur durch eine Verfassungsänderung, sondern auch durch eine Gesetzesänderung umgesetzt werden kann (Art. 139a Abs. 3 BV). Bei Umsetzungserlassen auf Verfassungsstufe mit Gegenentwurf auf Verfassungsstufe ist die Stichfrage von Volk und Ständen zu entscheiden (notfalls mit Prozentsummenmodell nach Art. 139b Abs. 3 BV); bei alternativen Gesetzesänderungen ist allein das Volk ausschlaggebend (Art. 140 Abs. 2 Bst. a^{bis} BV).

Der Rückzug einer allgemeinen Volksinitiative bei Vorliegen eines Gegenentwurfs löst deshalb unterschiedliche Folgen aus:

Wird die Initiative auf Verfassungsebene umgesetzt und ist ihr ein Gegenentwurf gegenübergestellt, so bewirkt der Rückzug, dass nur noch eine obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen nötig ist; es entfällt das für Vorlagen mit Gegenentwurf nötige Dreifrageschema.

Wird die Initiative auf Gesetzesebene umgesetzt und ist ihr ein Gegenentwurf gegenüber gestellt, bewirkt der Rückzug, dass an Stelle der obligatorischen Abstimmung des Volkes nach dem Dreifrageschema nur mehr ein fakultatives Referendum über den Gegenentwurf ausgelöst wird.

5 Abschliessende Bemerkung

Die allgemeine Volksinitiative hat gemäss Bundesrat den Vorteil, dass damit klar abgegrenzte Anliegen auf Gesetzesstufe (z.B. Arbeitnehmerschutz, Tempo in Quartieren) für die bereits eine Verfassungsgrundlage besteht, eingebracht oder nachträglich spezifische Gesetzesbestimmungen geändert oder aufgehoben werden können. Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese Vorteile gegenüber dem Gewicht einer formulierten Volksinitiative überwiegen werden. Mit einer formulierten Volksinitiative können Initiantinnen und Initianten nämlich zum gleichen «Preis» (Sammeln von 100'000 Unterschriften in 18 Monaten) ein deutlich präziseres Instrument nutzen. Das Parlament kann am Text einer formulierten Volksinitiative nichts ändern und muss diese (abgesehen in den Fällen einer Ungültigerklärung gemäss Art. 139 Abs. 2 BV) eins zu eins der Volksabstimmung unterbreiten. Nimmt das Volk die Initiative an, haben sich Bundesrat und Parlament bei der Umsetzung an den genauen Wortlaut der Initiative zu halten.

Natürlich ist auch das Einbringen komplexer Anliegen, welche einer Umsetzung auf Gesetzes- und Verfassungsebene bedürfen, mit der allgemeinen Volksinitiative möglich. Es ist allerdings zu vermuten, dass die Komplexität des Verfahrens und der wahrscheinlich hohe Zeitbedarf ein Initiativkomitee eher davon abhalten wird, zu diesem Instrument zu greifen.

Anmerkung

- 1 Dieser Beitrag gibt allein die Meinung der Verfasserin wieder.

Résumé

L'initiative populaire générale va remplacer l'initiative populaire telle que nous l'avons connue jusqu'ici sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Elle se caractérise plus particulièrement par les éléments suivants:

- L'initiative populaire générale est une initiative tout à la fois constitutionnelle et législative; autrement dit, elle permet de proposer la modification de la Constitution fédérale ou de la législation fédérale. C'est au parlement qu'il appartiendra de déterminer le niveau législatif approprié.*
- Si le comité d'initiative est d'avis que la mise en œuvre de son initiative populaire générale est lacunaire, il aura la possibilité de saisir le Tribunal fédéral.*
- Le parlement aura la possibilité d'opposer un contre-projet au texte législatif d'application d'une initiative populaire générale; cela suppose cependant qu'il ait déclaré son accord de principe avec l'objet de l'initiative.*
- La mise en œuvre d'une initiative populaire générale adoptée par le peuple ne peut être*
- amenée à échouer en raison d'une dissension au sein du parlement.*

La mise en œuvre de l'initiative populaire générale suppose qu'un grand nombre d'étapes de la procédure soient réglées dans la loi fédérale sur les droits politiques, la loi sur le Parlement et la loi sur le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral a adopté le 31 mai 2006 un projet dans ce sens.